

# 労働災害補償体系の一研究

中村 博

## 目 次

はじめに

### 一 わが国の災害補償体系

- (一) 対象による区分 (Ⅰ)
- (二) 対象による区分 (Ⅱ)
- (三) 対象による区分 (Ⅲ)

### 二 補償の統一性確保状況

- (一) 国公災部門
- (二) 地公災部門

### 三 災害補償制度の変容過程 おわりに

## はじめに

わが国の「労働災害補償体系」は、その対象別の部門として大きく五に分類できる。即ち、「民間労働者」、「国家公務員」、「地方公務員」、「国会議員」及び「その他」であるが、このうち、前三者について、検討を行なうこととする。

(一) 対象による区分 (I)

1 対象による区分としては、前述のように「民間労働者」、「国家公務員」、「地方公務員」、「国会議員」及び「その他」の五に分類できる。

しかも、これらの区分毎に、対象者が細分されており、その種類は総数で二三種に、また、その適用法令は、実に二二の多くに及んでいる。この多様性は、一にかかって「国家公務員」及び「地方公務員」部門の対象者の多様性に負うている。その状況は、表一のとおりである。

しかし、「国家公務員」部門を例にとれば「一般職の職員」と「特別職の職員」とに大別されるが、前者は、一般職の職員（未帰還者留守家族等援護法一七条一項に規定する未帰還職員を除く。「国家公務員災害補償法」一条一項）であれば、「常勤・非常勤」及び「現業・非現業」の区分にかかわりなく、広くすべての職員を同法の適用対象としているが、「特別職の職員」等は、<sup>1</sup>除外している。

次に、「特別職」については、「国会職員」をはじめとして六種に分類されている。特別職は、その職務内容が多種

區分適用法令

民 間 労 働 者			国 家 公 務 員						務 員	
一 般 民 間 労 働 者			特 別 職 の 職 員						勤 務 員	
民 間 船 員			一 般 職 の 職 員						一 般 職	
労働基準法 労働者災害補償保険法（「労災法」という。）			国 会 職 員						一 般 職	
船員法 船員保険法			国 会 議 員 の 秘 書						一 般 職	
			裁 判 官						一 般 職	
			裁 判 所 職 員						一 般 職	
			防 衛 庁 職 員						一 般 職	
			その他の特別職の職員						一 般 職	
			特別職の職員の給与に関する法律						一 般 職	
			地方公務員災害補償法（「地公災」という。）						一 般 職	
			地方公務員災害補償法に基づく条例						一 般 職	
			労働者災害補償保険法						一 般 職	
			船員保険法						一 般 職	
			船員保険法						一 般 職	

地 方 公			
常 勤			
特 別 職			地方公務員災害補償法に基づく条例
議員、行政委員会 の委員等	失対事業の労働者	労働者災害補償保険法	
消防・水防団員	消防組織法・水防法・消防団員等公務災害補償等共済基金法		
労校医・学校歯科 医等	公立学校の学校医、学校歯科医及び学校薬剤師の公務災害補償に関する法律		
国 会 議 員	国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律		
警察官の職務に協力援助し た者	警察官の職務に協力援助した者の災害給付に関する法律		
海上保安官の職務に協力援 助した者	海上保安官の職務に協力援助した者等の災害給付に関する法律		
証 人	証人等の被害についての給付に関する法律		
消防・水防の作業に従事し た者	消防法・水防法		

・多様であるので、このように分類されることは当然であるが、しからば、この六種のそれぞれについての災害補償の内容は、それぞれに特有なものがあるのか否かが、問題となる。

この点について、検証をしてみると、

(1) 「国会職員」(「遺族」を含む。以下、同じ。)は、「両議院の議長が両議院の議院運営委員会の合同審査会に諮って定めるところにより、その国会職員の公務上の災害又は通勤による災害に対する補償等を受ける。」(「国会職員法二六条の二」)に基づいて、「国会職員の公務上の災害及び通勤による災害に対する補償に関する件」(昭二九・九・四 両院議長協議決定)において「国会職員の公務上の災害及び通勤による災害に対する補償は、政府職員の例による

ことが、できるものの外…(以下略)」(傍点筆者以下同じ。)と決められており、その実体は、原則として、国家公務員に準じている。

(2) 「国会議員の秘書」(遺族を含む。)についても、前者と同様に、「両議院の議長が協議して定めるところによ」とされ(「国会議員の秘書の給料等に関する法律」五条の三)、これに基づいて、「国会議員の秘書の公務上の災害及び通勤による災害に対する補償等に関する規程」(昭三七・両院議長協議決定)一条は、「…政府職員の例による」とされており、前者と同様になっている。

(3) 「裁判官」については、「裁判官の災害補償に関する法律」によって「一般職の国家公務員の例による」と規定されている。

(4) 「裁判所職員」については、「裁判所職員臨時措置法」によって、「当分の間、次に掲げる法律の規定を準用する。」として、(一号から四号まで略)その五号に「国家公務員災害補償法」を掲げており、同法が準用されている。

(5) 「防衛庁職員」については、「防衛庁職員給与法」二七条において、「国家公務員災害補償法の規定(略)…略…」を、準用する。」としている。

(6) 「その他の特別職の職員」については、「特別職の職員の給与に関する法律」一五条によって、「一般職の職員の例による。」とされている。

「特別職」については、その職務の多種・多様性のため、それぞれ個別法が定められているが、それぞれの公務災害及び通勤災害については、「国家公務員災害補償法」の規定を準用し、あるいは、その例によることとされている、一般職の職員とは、同様の補償がなされている。この意味において、「国家公務員(一般職及び特別職の職員)」につ



いては、略同一の補償制度によるものと考えてよい。けだし、災害補償に差異をつけなければならない理由がないからであらう。

2 「地方公務員」は、その職種が多種・多様であるため、極めて複雑な体系となっている。国家公務員の場合と比較すると、以下の点で異なっている。

#### (1) 適用範囲

「国公災」は、「常勤・非常勤を問わず、一般職々員のすべてに適用され」、「特別職々員」については、前にみたように、個別の法律によって規律されている。しかし、「地公災」では、一般職・特別職による区分はなく、常時勤務を要する「常勤職員」「非常勤職員」を除外する。」のみを対象としている。しかし、「非常勤の地方公務員」については、地方公共団体によりその職種も多種多様にわたり、また、その任用形態、給与等も千差万別であるので、これらに共通した災害補償制度を設け難く、個々の地方公共団体がそれぞれの実態に最も適した方法によって補償を行うこととし、条例の制定にゆだねることとした。ただ、その内容はこの法律や労災法で定める内容と均衡をとって行うべきものとされた（六九条）。この場合、非常勤職員のうち、民間の労働者と同様の災害補償制度によって十分に補償できるもの及び特別の立法措置が行われているものについてはそれぞれその災害補償制度によることとし、労働基準法以外の法律により災害補償制度が定められているものについては、条例による補償対象から除外した<sup>2</sup>との解説がある。

このように、地方公務員の災害補償体系は、国家公務員の場合と異なっているがなお、その内容については、さしたる径庭はない。この事実も、災害補償内容について相当程度の相違をつけなければならない理由がないからである。

#### (2) 実施機関

国公災では、補償を行なう機関として、「人事院及び人事院が指定する国の機関（以下「実施機関」という。）が設けられている。<sup>3</sup>（国公災三条）即ち、中央人事行政機関としての「人事院」及び「実施機関」があり、実施機関は、「この法律及び人事院が定める方針、基準、手続、規則及び計画に従って補償の実施を行なわなければならない」責務が課せられている（三条三項）ばかりでなく、中央人事行政機関たる人事院の強力な指導の下に置かれている（四項）。つまり、直接の使用者である各種・各段階の任命権者の濃厚な監視網の下にある。

これに対して、地公災では、任命権者の補償義務を代行する専門的機関として、「地方公務員災害補償基金」が設置されて、認定・補償・福祉施設の運用に当たっている。このように、任命権者以外の特別の機関を設けて、それを実施せしめている理由については、一般に、「……地方公務員の災害補償の給付内容の統一、公務上の認定の統一、専門化を図ることによる迅速かつ公正な補償の確保を図るとともに、大災害発生の場合の保険制度として基金を設置したものである」（傍点筆者）。<sup>4</sup> けだし、任命権者数が膨大であることからみても、当然の措置であらう。

#### (3) 経費

国家公務員の公務災害補償に要する経費は、すべて国費であって、国の予算から支出されている。

一方、地方公務員の場合は、全地方公共団体の負担金その他の収入によって賄われている（地公災四九条）。右の負担金の額は、職種に応じ、災害の種類、程度、頻度等が異なるので、政令で定める職種区分ごとに負担金率が定められ、その率を退職手当を除く給与総額に乗じて得た額とする。右の負担金率は、「補償に要する費用及び基金の事

務に要する費用その他の事情を考慮して政令で定められる<sup>5</sup>。

この基金制度は、前述のとおり「迅速・公正性」の他、「大災害発生の場合の保険制度」としての目的をももっているといわれる。地方公共団体の場合には、その数が極めて多く、また、その財政規模も区々であるので、特定の公共団体に集中的に大災害が発生した場合には、当該被災者に対する公務災害補償の実施に困難を来す虞が生じるので、このような危険を避けるための保険機能をもちあわせている。この点については、使用者責任を保険制度によってカバーする目的をもつ労災補償保険制度と同様である。いずれの場合も多種・多様・多数の災害補償の実施責任者が存し、また、その財政的基礎の強弱については著しい格差が存している。このため、被災者の補償に欠ける場合を避けるために保険的役割を果たさしめる必要が存する。

一方、国の場合は、原則としてすべてが国費をもって支弁されているので、右のような配慮はなされていないが、保険制度を必要とする余地はなく、また、その補償に欠けるところのないことは、明白であろう。

#### (4) 手 続

三者の補償手続について、検討する。

三者の補償手続については、「民間労働者」及び「地方公務員」の場合には、「請求主義」を、「国家公務員」の場合は「法適合主義」<sup>6</sup>を採用している。「請求主義」は、「補償を受けるべき者からの請求に基づいて、実施機関が労働補償を行う制度」であり、「法適合主義」は、「補償事務主任者（あるいは、基本的には国）が、原則として自ら進んでその責任において公務災害、通勤災害を把握し、国公災により、その責任において補償を行う制度であって、国は、補償事務主任者をしてその所属に属する職員について積極的に災害発生状況を把握せしめることとしており、補償

を受ける権利は、受けるべき者の請求の有無にかかわらず、災害が法定要件を充足している場合には、当然に発生する制度」をいう。

このような差異を生じた事由について考えてみるに、次のような理由によるものと考えてよいであろう。

i 「民間労働者」及び「地方公務員」の場合とは異なり、「使用者」・「任命権者」と「実施機関」とが全く異なっていて、「国」及び「災害補償基金」という別個の組織が設置されている。しかし、国公災の場合は、国（正確には各省大臣）自らが「任命権者」であると同時に、「実施機関」であり、「実施機関」として、人事院の総合調整、実施責任の下に補償が実施されていることが、その理由の一である。

ii また、「実施機関」には、「人事院の定める組織区分」ごとに置かれる「補償事務主任者」があり、「実施機関」の長の指示に従い、補償の実施を円滑にする責務を負わせている（人規一六〇・八条二項）。右の「補償事務主任者」は、「災害補償制度の運用について」（昭四八・職厚―九〇五・人事院事務総長）「第四の6」によって、その「別表第二」で規定されており、約三四〇の機関に及んでいる。実際上は、この主任者の下に補助者が設けられているため、その総数は、ほぼ二万五千人に及ぶといわれており、極めて稠密な組織網を形成している。したがって、「法適合主義」を採用しても、被災職員の補償には欠けるところがない、といってよい。

以上の二点からみても判明するように、「法適合主義」については、災害補償の迅速・完全な実施をする態制が整序されているから「法適合主義」が可能となるのか、あるいは、「法適合主義」を貫徹するためには、右のような態制をとらざるを得ないのか、という問題が存する。国の場合は、「実施機関」（地方公共団体等の場合の「任命権者」、民間企業の場合の「使用者」に相当する。）は、僅かに三七（人規一六〇・五条）と、地方公共団体の「任命権者」



及び民間企業の「使用者」と比較して、極端に少ないことに加えて、前に見たように、「補償事務主任者」が稠密に配置されているために、そして、このような人員配置を行うことが、国政の円滑な実施のために必要であるから、それに対する膨大な経費も国費によって賄われることとなっているが、このような措置が可能であるからこそ、「法適合主義」を採用することができるのである。しかし、地方公共団体の職員及び民間労働者について、このような制度を採用することは、その経費の視点からだけみても不可能であるばかりでなく、補償業務の統一性・複雑性・困難性・迅速性等の視点からしても、とうてい採用しうるものではない。従って、「法適合主義」か「申請主義」のいずれが適当であるかは、結局は、その「対象」の態様如何によるものであって、一義的に決定出来るものではない。現行制度が、このように二元的であることは、寧ろ、対象の特異性に極めて巧妙に適応させているものとして、評価すべきもの、と考えるべきであろうか。

## (二) 対象による区分(Ⅱ)

1 (一)で対象にする区分中、「災害認定手続」の問題に触れるところがあったが、ここでは、いわゆる「特別公務災害」について触れることとする。この制度は、「民間労働者」については全く存しない制度だからである。

2 (1)国公災では、二〇条の二で「警察官等による傷病補償年金、障害補償又は遺族補償の特例」及び二〇条の三による「在外公館に勤務する職員等の特例」が、規定されており、また、「地公災」では、四六条で「特殊公務に従事する職員の特例」(一項)及び「船員である職員等の特例」(二項)が規定されている。

(2) まず、国公災についてみると、次のとおりである。

警察官等の対象職員については、人規一六―〇・三二条で規定されているが、これら職員が、「その生命又は身体に対する高度の危険が予測される状況の下において、犯罪の捜査、被疑者の逮捕、犯罪の制止、天災時における人命の救助その他の人事院規則で定める職務に従事し、そのため公務上の災害を受けた場合」には、特別の加算を規定するものである。

たとえば、警察官についてみると、その職務は「個人の生命、身体及び財産の保護」に任じ、「犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締その他公共の安全と秩序の維持」に当ることとされている(警察法二条一項・傍点筆者)。そのために、「小型武器の所持」(同六七条)が許されている。また、たとえば、「警視庁職員服務規程」九条において、「職員は、職務上の危険又は責任を回避してはならない」と規定されている例に見られるように、「高度の危険」(すなわち、生命を失い、あるいは、重大な危害を身体に受けることが、通常人ならば事前に、客観的に容易に予測されるような危険といえることができる。)が予測される状況下においても、その職務命令に従う必要が存する。たとえば、凶悪犯人の逮捕(「浅間山荘事件」など)、激流に流れ溺死しようとしている者を救助する場合等がこれに当たる。また、右のような場合に殉職した職員に対しては、別途、「内閣特別ほう賞金」、「賞恤金」、が支給されることがあるが、これらの金銭は、「職員の功勞に対する表彰等の意味をもつ」ものであって、災害補償とはその性格を全く異にするものである。

「特別公務災害」は、

① 法律、規則に定める警察官等の特別な職員が、

② その生命・身体に高度の危険が予測される状況の下で、  
 ③ 人事院規則に限定列挙される特別な職務を遂行したために被災したこと。<sup>9</sup>  
 が要件とされている極めて特殊的なものである。ことに、小型火器の携帯を許されている警察官等の職務は、民間には全く存しないものである。

(3) つぎに、地公災についてみると、次のとおりである。  
 対象職員としては、警察職員、消防職員その他職務内容の特殊な職員で政令で定めるものが、<sup>10</sup>政令で定める職務に従事して公務災害を受けた場合である。

国公災の場合との差異は、国家公務員のみをもって設置されている国の機関としての「海上保安官、監獄官吏、入国警備官、麻薬取締官、北海道開発局等及び地方航員局所属の消火救難業務に従事する職員」は、地公災の対象とはならず、逆に「消防吏員、災害応急対策従事員」などは、地方公務員独自のものであって、国家公務員にはない。

(4) したがって、「特別公務災害」の対象職員が、国と地方とで異なっているのは、当然のことである。ここで、留意すべきは、これらの職は、「民間労働者」には全く存在しないものであることである。

しかし、前記の「消防吏員」の職務とはほぼ同様と考えられる民間企業におけるいわゆる「自衛消防隊」については、「消防吏員」とさして異ならないので、消防吏員が特例対象となるとすれば、この点について均衡を失することとなるとする議論が存したが、一般の職務命令が、「高度の危険が存する場合においてなお、その職務の遂行を命ずる程の強制力を有するか否か」については、問題があるため、見送られている。

(5) 「在外公館に勤務する職員の特例」は、①在外公館に勤務する職員、②公務で外国旅行中の職員及び③船員法一条に規定する船員である職員を対象としてなされる特例措置であって、療養、傷病補償年金、障害補償又は遺族補償について、その対象範囲の拡大、給付金の割増加算等の特例を認めている。この制度が、国公災に特例のもの（ただし、船員を除く）であって、民間の場合とも全く異なるものであることは、いうまでもない。

### (三) 対象による区分 (Ⅲ)

1 「その他」のグループには、「警察官・海上保安官の職務協力援助者」、「証人」及び「消防・水防作業への従事者」の三者が含まれている。これらの者は、「職務によらない」協力援助者であり、「証人」は「刑事訴訟法の規定による証人等」（「証人等の被害についての給付に関する法律」二条一項）であり「従事者」は、「現場人であって、協力を求められ当該業務に従事した者」である。いずれも、「職務行為はなく、協力等を権限ある者から求められたものである」こと、が特徴的である。

2 このグループは、いずれの場合も、公務と密接な、あるいは、その性格上被災する虞のある公務員に準じる地位に就いたものであって、その被災について国（県）等からの適当な補償を受けることとなるのは、当然のことであって、いわば「準公務」についての災害補償<sup>11</sup>であり、その内容は、当該公務に従事している職員のそれと異ならない、<sup>11</sup>といつてよい。

## 二 補償の統一性確保状況

前に見たように、各部門ごとには、その内部には原則としてほぼ均衡が存するが、右各部門間ではいかがであろう



か。

## (一) 国公災部門

国公災は、その二三条で、労働基準法、労働者災害補償保険法、船員法及び船員保険法による「災害についての保険給付の実施との間における均衡を失わないように十分考慮しなければならない」と規定する。いわゆる「均衡配慮条項」である。

労働基準法の損害補償は、使用者責任の最低基準を定めたものであるが、一方、労災補償保険は、周知の如く、労基法の水準を上回る相当な水準（国際的水準に達している）を確保している。

「均衡」とはいえ、国公災は、国が直接使用者責任として補償を行なうものであるため、右二者とはその性質を異にする点があるので、この場合の「均衡」とは、民間労働者に対する労基法の最低水準を下回ることなく、労災補償保険法上の補償水準との間の均衡を保つように考慮をすべきことを要請するもの、と考えてよい。

この点については、人事院による「意見の申出」に基づいて逐次詳細に改正が行なわれており、<sup>12</sup> 労災法とほぼ同じ水準を保っている。

しかし、前に検討したように、その対象によって、国家公務員にのみ特殊なものがあるので、右の「均衡」とは、その特殊性を除いた部分のそれであることに留意する必要がある。

## (二) 地公災部門

この部門においては、その職務等によって多種・多様であるが、このうち①労災法適用職員（「一般職の臨時職員等で、水道、交通、清掃など労災法三条適用事業に雇用される者」及び「非常勤の特別職である失業対策事業の労務者等」）及び②船員法適用職員（「一般職の船員」）については、問題はない。その水準については、格別の問題はないからである。

また、地公災適用職員についても、水準上格別の問題はない。

## 三 災害補償制度の変容過程

変容化の過程の一つは「責任保険」から「社会保障」へとみてよい。

1 この問題を考える場合に、最も象徴的と考えられるのは、「労基法上の災害補償」と「労災補償保険」との関係であるといつてよい。

2 まず、労基法上の災害補償は、一般にその特色として、以下の点が挙げられている。

- i 「業務上災害に対する使用者の無過失責任であること。」
- ii 「療養補償を除いては、その補償は、全損害の賠償ではなくて、平均賃金を基礎として算定される定率(定型)補償であること。」

iii 「補償の履行が行政官庁の指導・罰則によって確保されていること」<sup>13</sup>

しかし、この制度には、次のような重大な欠陥があることが、明らかである。

- i 「使用者に補償能力がない場合にはいかんともしがたいこと」



ii 「補償の内容が使用者の補償能力をも勘案してかなり低い水準で定められていること」このような欠陥を補完するものが、労災法である。

労災法は、在来、「使用者の災害補償責任についての責任保険」と解されていた。<sup>14</sup>しかし、その後、改正が重ねられ、特に給付内容が改善されてきたため、労災法の独自性（労基法からの乖離）が顕著になってきた。そのために、「労災法」は「社会保障化」してきたとする見解が、一般的となりつつある。<sup>15</sup>

この説は、「労災法」が「被災者の生活保護を第一義とする国家の社会保障制度として位置付け」ようとするものであるが、このような考え方については批判が有する。<sup>16</sup>なお、労災補償制度の本質及び社会保障化の問題については、やや古いが村上茂利・「労災補償の基本問題」（一〇四頁以下）に詳しい。

以上の検証で明らかのように、災害補償制度は、社会・経済・世界状況の変化・進展と共に、その性格を異にしつつ成生発展しているといえることができる。

3 右のように見てくると、各部門についてはどうかであろうか。

i 「民間労働者部門」については、前述のとおりである。

ii 「国家公務員部門」は、その中心となる国公災においては、労災法のもつ特質の一である（その考え方は多岐にわたるとはいえ）責任保険的性格は存しない。けだし補償の実施は、国が国費（予算）をもって行なうのであるから、この観点のみを強調すれば、一種の公的扶助であり、また、国の責任については、保険を必要とする余地は全くない。また、社会保障性のメルクマールである前記注20の各種項目も⑤の「一人親方」の包摂を除いては、他の四項目のすべてを充足している（「一人親方」の概念は、国公災上容れる余地は全くない。）から、右の見地に立てば、国

家公務員の生活を保障する目的をも災害補償目的と共に併せ持つものと考えてよい。このことは、前にも触れられたように、国公災二三条の「均衡配慮条項」が、労基法、船員法及び船員保険法と並んで「労災法」を掲げていることから、明らかであろう。

iii 「地方公務員部門」においては、その実施機関として地方公務員災害補償基金を設置し実施機関としている理由については、多種・多様でまた極めて多数の地方公共団体等に夫々実施せしめることは、地方公務の災害補償について、その認定基準・給付内容の統一性及び迅速・公正性の確保並びに財政能力による格差の発生を抑止・補償実施の可能性の排除等の要請を著しく欠いて無用の混乱と紛糾とを生じさせることは明らかであるから、このような弊害を避けると共に、併せて、大災害発生の場合の保険的機能の確保をするために、基金制度を設けているのであるから、この点を見る限り、「一種の責任保険的性格」をもっているといえてよい。「地公災」はまた、前記のメルクマールを適用すると一種の社会保障的性格をももつ。

iv 「その他部門」については、その性格上格別な検討を必要としない。

## おわりに

以上、わが国の労災体系についての瞥見を試みたが、このような視点からする研究には知見の限りでは、接したことがない。この論文は、極めて不十分なものとなってしまったが、その中心は、国公災は、労災法及び地公災と異なっており、唯一「法適合主義」を採用しているが、その理由について関心をもつようになったので、その考究のために、労災体系全体の鳥瞰が必要となるため、その点について関心を持つに至った。しかし、対象別の適用法令事情に

については、実に区々であって、特に地方公務員について著しい。たしかに、そのように複雑にしなければならない理由については否定出来ないが、その点にのみ着目すれば、民間労働者の多種・多様性が極度に捨象されていることについては、参考にすべき点が多いように思える。

いずれにしても、この拙論が労災体系の全般的解明の研究について注意を喚起することができたならば、筆者のよろこびこれに過ぎるものはない。

なお、参考迄に、これらの点に関する拙著・拙論を掲記しておく。

関係著書 「改訂・国家公務員法」(第一法規出版) 「通勤災害の理論と実際」(労働法令協会)

「新訂・労災保険の裁決例」(三信書房)

関係論文 「労災保険法における『自殺』の研究」(東邦大学教養紀要No.一七)

「国家公務員の自殺の研究」(No.一八)

「災害補償の基本原則についての一つの試論」(月刊ろうさい)一九九一・一〇号

(1) 「一般職」・「特別職」の職員以外に、「国家公務員法二条七項による、国との個人的基礎による勤務契約によって雇用される外国人」は、補償の対象とはならず、また、「国際機関等に派遣される一般職の国家公務員の処遇等に関する法律」による「派遣職員」については、「派遣先の機関の業務を公務とみなす。」とされている(同法六条一項)。

(2) 池ノ内祐司・「地方公務員災害補償法逐条解説」二四ページ

(3) 「実施機関」として「人事院が指定する国の機関」としては、人規一六―〇・五条において総理府をはじめとして三八機関(各省が指定されており、その権限は、「部内の上級の職員に限り委任することができる」(七条)が、これに従事する職員

数は、約二万五千人といわれている。適用職員は一〇八万人(平成二年七月現在)であるから、担当職員一人当たりの対象職員数は、僅か四三人強となる。このように多数の職員が従事していることは、後に述べられるように、国公災が「法適合主義」を採用しているからである。

(4) 池ノ内・前掲書二八ページ

(5) 地公災四九条二項

(6) 「法適合主義」下にあっても、これを補完するものとして、補償を受けるべき者からの「申立」をも認めている。補償事務主任者の把握を助けて、遺漏なきを期する趣旨に出るものである(人規一六―〇・二〇条及び二一条)。

(7) 国公災八条は、「実施機関は、補償を受けるべき者に対して、その者がこの法律によって権利を有する旨をすみやかに通知しなければならない。」と規定するが、ここに規定する「通知」は、「…実体的に被災職員又はその遺族の権利関係に影響を及ぼす行政処分ではない」とする判決がある(昭四五・一〇・一五東京地裁)。けだし、補償を受けるべき者の請求の有無に拘わらず、法に適合した災害が発生すればただちに国に補償を行う義務が生じるものとされているので、本条の「通知」(あるいは、「上の認定」と言い換えてもよい)は、労災法上の給付義務が、被災者等からの請求がない限り生じないとされているのと、際立った相違を示している。

補償事務主任者一人当たりの担当職員数は、(3)でみたように約四三人となっている。この程度の対象職員であれば、通常では、その監視体制は十分であるといつてよい。

また、平成元年度中の公務・通勤災害の認定件数は、一五、二二九件(公務・一三・六八五件、通災・一・五四四件)であるから、災害は、職員七一人につき一件の頻度で発生していることとなるので、右の担当職員数四三人についての発生率は、約〇・六件となるから、この点からみてもそのカバレッジは十分すぎるといつてよい。

なお、念の為、「地方公務員災害補償基金」についてみると、以下の通りである(基金審査課調べ 九一年現在)

(対象職員数)

1 対象団体数 五、六七〇(三、二八二、七〇五)

。都道府県 四七(一、七七七、四三九)



。市（含特別区） 六七八（一、〇二三、四八五）  
。町村 二、五八六（三七一、三八九）  
。一部事務組合等 二、三五九（一二〇、三九二）  
2 支部数及び同上職員数

支部数 五九 職員数九五四人（内専任職員数一二七人）

※ 職員一人当たり平均対象職員数 三、四四一人

（国家公務員の場合と比して、その格差は、余りにもありすぎる。「法適合主義」を論ずるに由ないことが判明する）  
（8）「警察官、海上保安官その他職務内容の特殊な職員で人事院規則で定めるもの」（二〇条の二）として、人規一六〇・三二条で、「警察官、海上保安官と類似する職務と責任をもつと考えられる職員として、次表のものが定められている。」

職 員	職 務
一 警察官、皇宮護衛官、海上保安官及び海上保安官補	一 犯罪の捜査 二 犯人又は被疑者の逮捕、看守又は護送 三 勾引状、勾留状又は収監状の執行 四 犯罪の制止 五 天災、危険物の爆発その他の異常事態の発生時における人命の救助その他の緊急警察活動又は警備救難活動
二 監獄官吏	一 監獄における在監者の犯罪の捜査 二 監獄における在監者の犯罪に係る犯人又は被疑者の逮捕 三 在監者の看守又は護送
三 入国警備官	一 入国、上陸又は在留に関する違反事件の調査 二 收容令書又は退去強制令書の執行

四 麻薬取締官	三 入国者收容所、收容場その他の收容施設の警備
	一 麻薬、大麻、あへん又は覚せい剤に関する犯罪の捜査 二 麻薬、大麻、あへん又は覚せい剤に関する犯罪に係る犯人又は被害者の逮捕又は護送 三 麻薬、大麻、あへん又は覚せい剤に関する犯罪に係る勾引状、勾留状又は収監状の執行
五 警察通信職員（人事院が定める職員に限る。）	警察官が一の項の職務欄に掲げる職務に従事する場合に当該警察官と協同して行う現場通信活動
六 北海道開発庁北海道開発局、沖縄開発庁沖縄総合事務局又は建設省地方建設局に所属し、河川又は道路の管理に従事する職員	豪雨等異常な自然現象により重大な災害が発生し、又は発生するおそれがある場合における河川又は道路の応急作業
七 運輸省地方航空局に所属し、消防救難業務に従事する職員（人事院が定める職員に限る。）	空港又はその周辺における次に掲げる職務 一 航空機その他の物件の火災の鎮圧 二 天災、危険物の爆発その他の異常事態の発生時における人命の救助又は被害の防範

（昭和五十三年四月一日施行）

（9） 人事院職員局災害補償研究会編「逐条国家公務員災害補償法」（三五六頁）  
（10） 地方公務員災害補償法施行令二条の三において規定する職員及び職務は、次表のとおりである。



職員の区分	職	務
警察官	一 犯罪の捜査 二 犯人又は被疑者の逮捕、看守又は護送 三 勾引状、勾留状又は収監状の執行 四 犯罪の制止 五 暴風、豪雨、洪水、高潮、地震、津波その他の異常な自然現象又は火災、爆発その他これらに類する異常な事態(以下この表において「天災等」という。)の発生時における人命の救助その他の被害の防禦	
警察官以外の警察職員	犯罪鑑識、船舶又は航空機の運航その他の職務で、警察官がこの表の警察官の項の下欄に掲げる職務に従事する場合において当該警察官と協同して行うもの	
消防吏員	一 火災の鎮圧 二 天災等の発生時における人命の救助その他の被害の防禦	
麻薬取締員	一 麻薬、大麻、あへん又は覚醒剤に関する犯罪の捜査 二 麻薬、大麻、あへん又は覚醒剤に関する犯罪に係る犯人又は被疑者の逮捕又は護送 三 麻薬、大麻、あへん又は覚醒剤に関する犯罪に係る勾引状、勾留状又は収監状の執行	
災害応急対策従事職員	天災等の発生時における人命の救助その他の被害の防禦	

(11) 1、警察官・海上保安官等の職務に協力援助したものの災害補償については、次のとおりである。

a 警察官の職務に協力援助した者の災害給付に関する法律において、給付に必要な事項は、「国家公務員災害補償法の規定を参し、よくして政令(都道府県の場合は、条例)で定められる(五条・六条)。

b 海上保安官の場合においても右と同様である。

2 消防・水防作業の協力者については、「政令で定める基準に従い、条例」によって規定されている(消防法三六条の三・水防法三四条)。

3 証人等の被害についての給付に関する法律においては、「警察官の職務に協力援助した者の災害給付に関する法律」による災害給付に関するこれらの事項を参酌して政令で定める」(六条)と規定する。

以上を通観すると、略同一の内容で補償を行なうこととされていることが、判明する。けだし、いづれの災害についても、その補償に径庭が存するとは考えられないからである。

(12) 国公災の改正は、第一次改正(昭二七・三・三一)以降第四十次改正(昭六一・二・七)(やや古いが、人事院職員局災害補償研究会・「逐条・国家公務員災害補償法」八六頁以下による。)がなされている。この間、「人事院による意見の申出」がなされたのは、九回であった。なお、資料的価値があるので参考までに煩を厭わず一覧表を掲出しておく。

- (1) 第一次改正(昭和二十七年三月三十一日法律第四十一号)  
在外公館に勤務する職員に係る特例の創設(昭和二十七年四月一日施行)
- (2) 第二次改正(昭和二十七年五月二十八日法律第五十三号)  
平均給与額の算定基礎となる給与についての改正(昭和二十七年五月二十八日施行)
- (3) 第三次改正(昭和二十七年十二月二十五日法律第三百二十四号)  
平均給与額の算定基礎となる給与についての改正(特別調整額、宿日直手当)(昭和二十八年一月一日施行)
- (4) 第四次改正(昭和二十八年八月一日法律第六十一号)  
未帰還者留守家族等援護法の制定に伴う規定の整備(昭和二十八年八月一日施行)
- (5) 第五次改正(昭和二十九年三月三十一日法律第二十九号)  
未帰還者留守家族等援護法の改正に伴う規定の整備(昭和二十九年三月三十一日施行)
- (6) 第六次改正(昭和三十年七月二十九日法律第九十一号)  
けい肺、せき損者特別保護法の制定に伴う均衡規定の追加(昭和三十年九月一日施行)

- (7) 第七次改正（昭和三十一年五月二十四日法律第一百七号）  
平均給与額の算定基礎となる給与についての改正（薪炭手当の追加）（昭和三十一年十月二十三日施行）
- (8) 第八次改正（昭和三十二年五月三十一日法律第四百十五号）  
産業教育手当の創設に伴う平均給与額の算定基礎給与の改正（昭和三十二年四月一日適用）
- (9) 第九次改正（昭和三十二年六月一日法律第五百十四号）  
暫定手当の創設に伴う平均給与額算定基礎給与の改正（昭和三十二年四月一日適用）
- (10) 第十次改正（昭和三十三年四月二十五日法律第八十七号）  
通勤手当の創設に伴う平均給与額算定基礎給与の改正（昭和三十三年四月一日施行）
- (11) 第十一次改正（昭和三十三年五月七日法律第四百十三号）  
けい肺、せき損者臨時措置法の制定に伴う規定の整備（昭和三十三年六月一日施行）
- (12) 第十二次改正（昭和三十五年三月三十一日法律第二十九号）  
けい肺、せき損者特別保護法の改正に伴う規定の整備（昭和三十五年四月一日施行）
- (13) 第十三次改正（昭和三十五年三月三十一日法律第四十二号）  
定時制通信教育手当の創設に伴う平均給与額算定基礎給与の改正（昭和三十五年四月一日施行）
- (14) 第十四次改正（昭和三十五年六月九日法律第九十三号）  
隔遠地手当の創設に伴う平均給与額算定基礎給与の改正（昭和三十五年四月一日適用）
- (15) 第十五次改正（昭和三十五年六月二十三日法律第九十九号）  
障害補償の一部年金化、打切補償制度の廃止、補償制度の緩和（昭和三十五年六月二十三日施行）
- (16) 第十六次改正（昭和三十五年十二月二十二日法律第五百十号）  
初任給調整手当の創設に伴う平均給与額算定基礎給与の改正（昭和三十六年四月一日施行）
- (17) 第十七次改正（昭和三十七年九月十五日法律第六十一号）

- (18) 行政不服審査法の制定に伴う規定の整備（昭和三十七年十月一日施行）  
第十八次改正（昭和三十九年七月二日法律第三百三十三号）
- (19) 石炭手当、薪炭手当の改正に伴う平均給与額算定基礎給与の改正（昭和三十九年七月九日施行）  
第十九次改正（昭和四十年五月十八日法律第六十九号）
- (20) 専従許可制度の発足に伴う平均給与額控除計算規定の改正（昭和四十一年十二月十四日施行）  
第二十次改正（昭和四十一年五月九日法律第六十七号）

昭和四十一年二月二日意見の申出  
障害補償年金の拡大、遺族補償の年金化、福祉施設としてのリハビリテーションの導入、年金間調整の改正、船員を補償法の対象職員に追加、スライド制の導入、分割補償制度の廃止（昭和四十一年七月一日施行）

- (21) 第二十一次改正（昭和四十一年六月三十日法律第九十二号）  
国民年金法の一部改正に伴う規定の整備（昭和四十一年六月三十日施行）  
（注） 四十一年改正法附則の改正である。
- (22) 第二十二次改正（昭和四十二年十二月二十二日法律第四百十一号）  
調整手当の創設に伴う平均給与額算定基礎給与の改正（昭和四十二年八月一日適用）
- (23) 第二十三次改正（昭和四十三年四月二十六日法律第二十六号）  
障害等級の改正（精神、神経系統障害の等級評価）（昭和四十三年四月二十六日施行）
- (24) 第二十四次改正（昭和四十四年十二月十日法律第八十六号）  
国民年金法の一部改正に伴う規定の整備（昭和四十四年十一月十日施行）  
（注） 四十一年改正法附則の改正である。
- (25) 第二十五次改正（昭和四十五年十二月十七日法律第一百十九号）  
住居手当の創設に伴う平均給与額算定基礎給与の改正（昭和四十五年五月十日適用）

26 第二十六次改正（昭和四十五年十二月十七日法律第二百二十五号）

昭和四十五年二月二十八日意見の申出

年金水準の改善、前払一時金存続期間の延長（昭和四十五年十一月一日適用）

27 第二十七次改正（昭和四十六年三月三十日法律第十三号）

国民年金法の一部改正に伴う規定の整備（昭和四十六年十一月一日施行）

（注）四十一年改正法附則の改正である。

（参考）補償法の読替適用（昭和四十六年十二月十五日法律第二百一十一号）

筑波研究学園都市移転手当の創設に伴う平均給与額算定基礎給与の改正（昭和四十六年十月一日施行）

28 第二十八次改正（昭和四十七年六月二十二日法律第七十九号）

昭和四十七年三月十六日意見の申出

特別公務災害の創設（昭和四十七年一月一日適用）

29 第二十九次改正（昭和四十八年八月十日法律第六十九号）

昭和四十八年三月一日意見の申出

葬祭補償の額に関する規定の改正、国家賠償との調整規定の整備（昭和四十八年八月十日施行）

通勤災害保護制度の創設（昭和四十八年十二月一日施行）

30 第三十次改正（昭和四十八年九月二十六日法律第九十三号）

児童手当法の改正に伴う規定の整備（昭和四十八年十月一日施行）

（注）四十一年改正法附則の改正である。

31 第三十一次改正（昭和四十九年六月十一日法律第八十三号）

昭和四十九年二月二十日意見の申出

障害補償水準の改善、遺族補償年金水準の改善、前払一時金制度の改善（昭和四十九年十一月一日施行）

32 第三十二次改正（昭和五十年三月三十一日法律第九号）

義務教育等教員特別手当の創設に伴う平均給与額算定基礎給与の改正（昭和五十年一月一日適用）

33 第三十三次改正（昭和五十一年五月二十六日法律第三十一号）

昭和五十一年二月二十六日意見の申出

傷病補償年金制度の創設（昭和五十二年四月一日施行）

障害に対する評価の改善（昭和五十一年九月一日施行）

他の法令による給付との調整方法の改善、平均給与額の算定方法の改善（昭和五十二年四月一日施行）

審査の申立て制度の改善、補償法別表と関連規定についての所要の改善（昭和五十一年五月二十六日施行）

34 第三十四次改正（昭和五十五年十二月一日法律第一百一号）

昭和五十五年二月二十七日意見の申出

遺族補償年金水準の改善（昭和五十五年十一月一日適用）

遺族補償年金に係る前払一時金制度の改正（昭和五十五年十二月一日施行）

障害に対する評価の改善、年金たる補償の額の端数処理規定の創設、過誤払による返還金債権への充当規定の創設（昭和五十六年二月一日施行）

五十六年二月一日施行）

障害補償者金差額一時金制度の創設、障害補償年金前払一時金制度の創設、小口資金の貸付を受けるための措置（昭和五十六年十一月一日施行）

（参考）補償法の読替適用（昭和五十六年十二月二十四日法律第九十六号）

給与法適用管理職員の給与の特例措置に伴う平均給与額算定基礎給与の取扱いを規定（昭和五十六年四月一日施行）

35 第三十五次改正（昭和五十七年七月十六日法律第六十六号）

障害に関する用語の整理に関する法律による障害に関する不相当用語の整理（昭和五十七年十月一日施行）

36 第三十六次改正（昭和六十年五月一日法律第三十四号）

労働災害補償体系の一研究



国民年金法等の一部改正に伴う規定の整備（昭和六十一年四月一日施行）

⑶ 第三十七次改正（昭和六十年六月七日法律第四十八号）

児童扶養手当法等の一部改正に伴う規定の整備（昭和六十年八月一日施行）

（注）四十一年改正法附則の改正である。

⑷ 第三十八次改正（昭和六十年六月十八日法律第六十七号）

昭和六十年二月二十日意見の申出

遺族補償年金の受給資格年齢の引上げ、年金たる補償の額の改定規定の整備、福祉施設に関する規定の整備（昭和六十年十月十日施行）

⑸ 第三十九次改正（昭和六十年十二月二十一日法律第九十七号）

給与法の名称の変更に伴う規定の整備（昭和六十一年一月一日施行）

⑹ 第四十次改正（昭和六十一年十一月七日法律第八十五号）

昭和六十一年八月一日意見の申出

年金たる補償に係る平均給与額の改正（昭和六十二年二月一日施行）

通勤の定義に関する規定の整備、収監中の者に対する休業補償の制限（昭和六十二年四月一日施行）

平均給与額の算定に関する規定の整備（昭和六十一年七月七日）

⑬ 園部・田中館・石本「社会保障行政法」五〇九頁

⑭ その理由として、①給付が労基法上のそれと同一であったこと、②保険料の怠納・告知義務違反の場合に被災者に対する給付制限が存すること、③労災保険の給付が、使用者の補償責任を免責する効果をもつこと等が挙げられている（園部等前掲五〇九頁）。

⑮ そのメルクマールとして、園部等前掲（五一〇頁以下）には、①「傷病補償年金」の創設 ②スライド年金化③リハビリテーション施設 ④通勤災害制度の創設、などの他 ⑤労働関係にない一人親方の包摂（とり込み）など、が挙げら

れている。

⑯ 「まず第一は、上記の社会保障説が労災の被災者の法関係を国の国民に対する生活保障義務一般のなかに解消することによって労働災害に対する使用者の責任をあいまいにし、労災保険給付の損害填補的性格を無視することとなる」との批判である。第二の批判は、いわゆる重畳説の立場からのものである。この説は労災保険を単純に社会保障化したものとはとらえずに、労基法上の災害補償の責任保険と国による社会保障としての特質を重畳的にもつと考えるべきであると主張する」（園部等前掲五一〇頁）。

なお、四十八商会・三十二商会事件（神戸地裁 昭五〇・五・二〇）は、労災保険の本質について、以下のように判示している。「現行の労災保険法は、単に使用者が労働基準法上義務づけられている災害補償の代行としての責任保険の範囲を越えて長期給付や保険施設などの給付を包含しており、これらの点に照らすと、労災保険は使用者の補償責任保険的な性質を部分的に有しているにせよ、固有の意味における責任保険ではなく、直接労働者の保護を团ることを理念として、保険加入者たる事業主の費用共同負担のもとに保険給付として独自の災害補償を労働者に直接行うとともに、労働者の福祉に必要な保険施設をなすことを目的とする保険であり、その意味において労働基準法の使用者の災害補償責任からは一応別個の独立の労働者保護、保険と解される。」（傍点筆者）